LE POINT EN RECHERCHE

Septembre 2003 Série socio-économique 03-015

APPLICABILITÉ D'UN MODÈLE DE CONTINUUM DE SERVICES POUR GÉRER LE PROBLÈME DES SANS-ABRI

Introduction

Ce rapport présente les résultats d'une étude entreprise en 2001 sur le modèle du continuum de services qui a cours aux États-Unis pour gérer le problème des sans-abri. Le modèle exige que les collectivités élaborent des plans d'action coordonnés pour être admissibles à l'aide financière du Department of Housing et Urban Development (HUD) des É.-U. pour les initiatives locales visant les sans-abri. Afin de déterminer si ce modèle pouvait être appliqué au Canada, les chercheurs ont présenté les conclusions des études de cas à des spécialistes canadiens de la question des sans-abri.

Qu'entend-on par modèle de continuum de services?

Aux États-Unis, le continuum de services est un réseau coordonné de fournisseurs publics et privés de services d'aide aux sans-abri affectés à un territoire géographique donné. Aux termes de ce modèle de continuum de services, HUD attribue des fonds à chaque collectivité pour qu'elle les répartisse aux fournisseurs de services locaux. Il incombe aux agences de planification locales de choisir les organismes qui devraient être subventionnés au sein de leur territoire et de déterminer quelle somme chacun d'eux devrait recevoir en fonction des besoins avérés dans la collectivité. Les organismes locaux qui viennent en aide aux sans-abri doivent coopérer en soumettant une seule demande globale.

Voici les composants fondamentaux du modèle du continuum de services :

1. des services d'approche, d'accueil, d'évaluation et d'aiguillage pour cerner les besoins d'une personne ou d'une famille en matière de services et de logement et pour les diriger vers les ressources appropriées;
2. des refuges dotés de services de soutien appropriés pour faire en sorte que les personnes et les familles qui sont sans logis trouvent un toit convenable et puissent être aiguillées vers des fournisseurs de services ou des spécialistes en recherche de logements;
3. des logements temporaires offrant des services de soutien appropriés pour aider les gens à acquérir les compétences nécessaires pour trouver un logement permanent et vivre de façon autonome;
4. des logements permanents en milieu de soutien, c'est-à-dire des logements communautaires occupés à long terme offrant des services aux sans-abri ayant une déficience et aidant les populations qui ont des besoins particuliers à vivre, autant que possible, de façon autonome au sein d'un cadre permanent.

Méthode

Quatre cas ont été étudiés aux États-Unis pour explorer les avantages, les limites et les variations locales du modèle :

- Broward County, Floride
- King County (Seattle), Washington
- Memphis, Tennessee
- Philadelphie, Pennsylvanie

Les chercheurs ont mené les études de cas à l'aide de méthodes de collecte de données secondaires comme les entrevues, les études documentaires et les autoquestionnaires. Toutefois, ils n'ont pas effectué de visites sur le terrain.

63288

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

La seconde étape de la recherche consistait à demander aux intervenants du Canada d'évaluer l'applicabilité du modèle du continuum de services au contexte canadien en fonction de leurs connaissances de ce contexte et des constatations issues des études de cas. Il est à noter qu'un examen de la politique-cadre en vigueur au Canada à l'égard du phénomène des sans-abri était exclu des travaux de recherche.

Résultats

Voici ce que les études de cas ont révélé sur le modèle du continuum de services du HUD

Outre les différences locales relatives à la mise en application des divers composants, les études ont révélé que tous les cas présentaient un processus de planification bien établi et qu'ils comportaient tous une certaine variation des quatre composants fondamentaux du continuum de services.

Les sous-populations de sans-abri desservies étaient similaires pour tous, mais les priorités étaient différentes. Cela dit, les personnes ayant une maladie mentale et des problèmes de toxicomanie étaient prioritaires partout. On offrait aussi des services spécialisés au sein du continuum de services à l'intention des sous-populations comme les familles avec enfants, les personnes séropositives ou atteintes du SIDA, et les anciens combattants.

Les systèmes informatisés de repérage des clients en étaient toujours à leurs premiers balbutiements et continuaient d'être complexes, mais toutes les régions étudiées s'affairaient à mettre en œuvre des bases de données de clients et de ressources à la grandeur du réseau.

Les progrès accomplis en vue de contrôler la performance sont mitigés. En effet, au moment de l'étude, une seule région avait été en mesure de définir clairement les indicateurs.

Avantages

Selon les principaux informateurs pour chaque cas, le modèle du continuum de services offre de nombreux avantages :

- il s'est avéré une importante source de nouveau financement pour les collectivités;
- il a permis de créer des logements en milieu de soutien plus permanents dans les secteurs mettant à contribution un continuum de services;
- il a accru la coordination et la collaboration parmi les agences;
- les besoins et les priorités de la collectivité sont le moteur du continuum de services;
- le fait de faire partie d'un continuum de services sensibilise les gens aux besoins et aux ressources disponibles dans une collectivité;
- le continuum a une orientation stratégique et à longue échéance;
- il tient compte des forces et des limites de la collectivité;
- le modèle encourage les solutions proactives telles qu'un plan d'action visant la prévention de l'itinérance.

Difficultés

On a aussi mis en lumière les difficultés propres au modèle du continuum de services, à savoir :

- un processus de planification long et intensif (de 6 à 8 mois de recherches et de consultations auprès des membres de la collectivité) menant à la mise en application, compliqué par un manque de financement du HUD affecté à la planification ou à la coordination;
- une flexibilité limitée pour réaffecter les ressources entre les différentes initiatives afin de suivre l'évolution des besoins de la collectivité;
- l'établissement de liens entre les logements et les services de soutien;
- l'absence d'une base de données informatisée et normalisée pour tout le réseau, ce qui empêche la coordination complète des services.

D'autres difficultés existent dans le milieu à l'extérieur du continuum de services comme tel. Les principales personnes-ressources interrogées ont fait remarquer ce qui suit :

- le réseau de la santé mentale des États-Unis est fragmenté, sous-financé et dysfonctionnel;
- les services sociaux sont sous-financés;
- le nombre de logements permanents est très insuffisant;
- les ressources ou les solutions éprouvées sont insuffisantes pour aider efficacement les sans-abri pour lesquels on a posé un diagnostic double ou multiple.

L'applicabilité du modèle du continuum de services au Canada

Dix-sept personnes oeuvrant avec des sans-abri ont fait part de leur avis concernant l'applicabilité du modèle américain de continuum de services au Canada, en fonction des études de cas et du document sommaire provisoire.

Les intervenants canadiens s'entendent généralement pour dire que le continuum de services possède bien des éléments qui pourraient fonctionner au Canada, et que le modèle présente certains principes et processus susceptibles d'être transférables. Du même coup, des différences entre les États-Unis et le Canada devraient être prises en considération au moment d'envisager l'applicabilité du modèle du continuum de services pour le Canada. Même si la recherche n'avait pas pour but d'examiner la politique-cadre en vigueur au Canada pour les sans-abri, les intervenants ont tout de même soulevé certaines préoccupations d'ordre général concernant la transférabilité du modèle.

Avantages et limites du modèle américain du continuum de services

Les intervenants canadiens sont d'accord avec leurs homologues américains dans les quatre cas étudiés en ce qui concerne les avantages génériques du modèle du continuum de services :

- la nécessité de mettre en place une démarche collective de planification;
- la compétitivité du processus de demande;
- l'attention accordée à l'intégration des services;
- l'écoute des besoins des sous-groupes particuliers de sans-abri;
- la reconnaissance de l'importance des services de soutien pour aider les sans-abri à avancer dans le spectre des services.

Les intervenants canadiens s'entendent aussi avec leurs homologues états-uniens sur le fait que le modèle du continuum de services présente certaines faiblesses ou limites :

- le manque de ressources pour la planification;
- la lourdeur du processus de demande pour les agences de première ligne;
- l'absence d'un volet logement abordable permanent à long terme.

Possibilités et défis

Selon les intervenants canadiens, les éléments suivants ne sont pas toujours offerts par la gamme de programmes du Canada visant les sans-abri, mais ils seraient des composants utiles au sein d'un modèle canadien de continuum de services :

- la création de plans d'action concertés à l'échelon local;
- la reconnaissance officielle et l'échange des pratiques exemplaires;
- l'évaluation des résultats qui servirait à éclairer la prise de décisions;
- la création d'un outil national normalisé de repérage individuel et de collecte de données devant servir à réaliser l'évaluation.

Les intervenants canadiens estiment que les caractéristiques suivantes du continuum de services américain pourraient poser problème ici au Canada :

- les services sociaux et de santé locaux pourraient continuer d'exister en silos et résister à l'intégration;
- le processus de mise en place des ententes officielles requises pour lier les services à l'intérieur d'un même continuum est très lent;
- la méthode utilisée pour une grande ville ne convient pas aux petites collectivités ou aux municipalités rurales;
- l'effort mis sur les causes systémiques de l'itinérance (comme la pauvreté) peut se perdre dans le travail quotidien visant à traiter les symptômes et les besoins individuels.

La participation de la collectivité serait essentielle à la mise en œuvre du modèle du continuum de services au Canada, et il faudrait accorder une attention particulière aux aspects suivants :

- la planification doit se faire de façon concertée et mettre à contribution tous les acteurs du milieu;
- les consommateurs devraient avoir leur mot à dire dans l'élaboration des plans de services;
- les collectivités n'ont pas toutes la même capacité d'obtenir l'appui de la classe politique ou des gens d'affaires locaux;
- les traditions philanthropiques locales varient beaucoup d'une collectivité à l'autre.

Initiatives, politiques et programmes actuels qui pourraient faciliter le continuum de services

Quand on leur demande quels programmes, initiatives et politiques actuels pourraient faciliter le modèle du continuum de services au Canada, la majorité des intervenants signalent l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) du gouvernement fédéral. Les répondants municipaux affirment qu'il existe déjà des comités directeurs et des groupes de planification dans les localités et que ces entités pourraient servir de tremplin naturel pour cette initiative. Cela dit, il y a actuellement des différends relatifs aux compétences des gouvernements fédéral et provinciaux et des municipalités en matière de prestation de soins de santé, de services sociaux et d'aide au logement qui pourraient nuire à la création d'un continuum de services.

Conclusions

Les intervenants donnent les conseils suivants sur la mise en place du modèle du continuum de services au Canada :

- Encourager tous les ordres de gouvernement et les municipalités à travailler à l'atteinte d'un même objectif par le truchement d'une stratégie commune en matière de logement et de sans-abri.
- Mettre en place une stratégie peu centralisatrice qui admet les différences locales.
- S'assurer que le processus de demande n'est pas trop lourd pour les organismes.
- Soutenir le processus de planification à l'échelon local en prêtant les ressources et l'expertise technique nécessaires.
- Mener des études et des évaluations de suivi afin de déterminer les pratiques exemplaires et de les faire connaître.

Directrice de projet : Anna Lenk

Rapport : *Applicabilité d'un modèle de continuum de services pour gérer le problème des sans-abri*

Conseillers en recherche : Social Data Research Ltd.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170